

Dr Joanna Wyporska-Frankiewicz, Zakład Sądownictwa Administracyjnego, Wydział Prawa i Administracji, Uniwersytet Łódzki,

**Wyporska-Frankiewicz J.,** *Wyzwania stojące przed administracją w zakresie realizacji obowiązku zapewnienia opieki w domu pomocy społecznej. Zagadnienia wybrane.*

**Streszczenie:**

Artykuł dotyczy praktycznych problemów związanych z jednym ze świadczeń niepieniężnych z pomocy społecznej tj. zapewnieniem pobytu i usług w domu pomocy społecznej, a w tym przede wszystkim dotyczy kosztów jakie ponosi w związku z tym administracja. Problem ten w chwili obecnej – z uwagi na szybkie starzenie się polskiego społeczeństwa, emigrację zarobkową młodego pokolenia, a także ogromne koszty jakie ponosi administracji w związku z koniecznością realizacji tego zadania – jest niezwykle istotny. Zwrócono też uwagę na poważne rozbieżności w judykaturze związane z odpłatnością za pobyt w domach pomocy społecznej, a także dostrzeżono konieczność wprowadzenie zmian w obowiązujących przepisach prawa i zaproponowano ich kierunek. Poruszana problematyka dotyczy zagadnień istotnych zarówno dla mieszkańców, jak i administracji samorządowej.

## I.

### Domy pomocy społecznej – zagadnienia ogólne

1. Zgodnie z art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej<sup>1</sup> „Pomoc społeczna jest instytucją polityki społecznej państwa, mającą na celu umożliwienie osobom i rodzinom przezwyciężenie trudnych sytuacji życiowych, których nie są one w stanie pokonać, wykorzystując własne uprawnienia, zasoby i możliwości”. Przy czym ustawodawca założył w treści art. 3 ust. 1 ups, że ma ona wspierać osoby i rodziny w wysiłkach zmierzających do zaspokojenia niezbędnych potrzeb i umożliwia im życie w warunkach odpowiadających godności człowieka, a jej podstawowym zadaniem jest zapobieganie trudnym sytuacjom życiowym, przez podejmowanie działań zmierzających do życiowego usamodzielnienia osób i rodzin oraz ich integracji ze środowiskiem (art. 3 ust. 2 ups). Oczywiście rodzaj, forma i rozmiar świadczeń mogą być różne, zawsze jednak powinny być odpowiednie do okoliczności, które uzasadniają udzielenie pomocy (art. 3 ust. 3 ups), a same potrzeby osób i rodzin korzystających z pomocy powinny zostać uwzględnione, jeżeli odpowiadają celom i mieszczą się w możliwościach pomocy społecznej (art. 3 ust. 4 ups). Należy bowiem pamiętać, że pomoc społeczna dysponuje ograniczoną ilością środków, a co za tym idzie nie można realnie oczekiwać, że przejmie całkowitą odpowiedzialność za sprawy swoich podopiecznych. Trzon pomocy społecznej stanowią organy administracji<sup>2</sup>. Z przepisów wynika bowiem – art. 2 ust. 2 ups – że pomoc tę organizują organy administracji rządowej i samorządowej, współpracując w tym zakresie, na zasadach partnerstwa, z organizacjami społecznymi i pozarządowymi, kościołem katolickim, innymi kościołami, związkami wyznaniowymi oraz osobami fizycznymi i prawnymi. Pomoc społeczna realizuje różnego rodzaju świadczenia – zarówno pieniężne, jak i niepieniężne – wymienione w treści art. 36 ups. Przy czym jednym z takich świadczeń o charakterze niepieniężnym, wymienionym w art. 36 pkt 2 lit o ups, jest pobyt i usługi w domu pomocy społecznej<sup>3</sup>.

Zgodnie z art. 17 ust. 1 pkt 16 ups kierowanie do dps oraz ponoszenie odpłatności za pobyt mieszkańca gminy w takim domu należy do zadań własnych gminy o charakterze obowiązkowym. Równocześnie ustawodawca zaznaczył (art. 17 ust. 2 pkt 3 ups), iż do zadań własnych gminy należy prowadzenie i zapewnienie miejsc w dps o zasięgu gminnym oraz

---

<sup>1</sup> Tekst jedn. Dz. U. z 2015 r., poz. 163 ze zm. – powoływana jako ups.

<sup>2</sup> Zob. A. Miruć, J. Maćkowiak, *Administracja pomocy społecznej w Polsce* [w:] *Jednostka w demokratycznym państwie prawa*, red. nauk. J. Filipek, Bielsko-Biała 2003 r., s. 425 – 439 oraz wskazana tam literatura przedmiotu; Cz. Martysz, S. Nitecki, G. Szpor, *Komentarz do ustawy o pomocy społecznej*, Gdańsk 2001 r., *passim*; T. Kuta, *Rola administracji usług w zaspokajaniu potrzeb socjalno-bytowych i oświatowo – kulturalnych obywateli* [w:] *Administracja publiczna u progu XXI wieku. Prace dedykowane prof. zw. dr hab. Janowi Szreniawskiemu z okazji Jubileuszu 45-lecia pracy naukowej*, Przemyśl 2000 r., s. 336 - 338.

<sup>3</sup> Dalej dps.

kierowanie do nich osób wymagających opieki. Z kolei prowadzenie i rozwój infrastruktury domów pomocy społecznej o zasięgu ponadgminnym oraz umieszczanie w nich skierowanych osób należy do zadań własnych powiatu (art. 19 pkt 10 ups)<sup>4</sup>. Przy czym z przepisów wynika (art. 25 ups), iż organy administracji rządowej i samorządowej mogą zlecać realizację zadania z zakresu pomocy społecznej, udzielając dotacji na finansowanie lub dofinansowanie realizacji zleconego zadania różnym podmiotom uprawnionym<sup>5</sup> prowadzącym działalność w zakresie pomocy społecznej<sup>6</sup>. Niemniej jednak zlecanie realizacji tych zadań odbywa się po uprzednim przeprowadzeniu konkursu ofert (art. 25 ust. 4 ups), a co więcej stosuje się tutaj przepisy upiów (art. 25 ust. 5 ups). Należy zauważyć, że dps mogą prowadzić – ale po uzyskaniu zezwolenia wojewody<sup>7</sup> właściwego ze względu na położenie domu – jednostki samorządu terytorialnego, kościół katolicki, inne kościoły, związki wyznaniowe oraz organizacje społeczne, fundacje i stowarzyszenia; inne osoby prawne oraz osoby fizyczne (art. 57 ust. 1 i 2 ups). Natomiast samo zezwolenie wojewoda wydaje po przeprowadzeniu wizytacji obiektu, w którym usytuowany jest dps (art. 57 ust. 4 i 5 ups)<sup>8</sup>. Zezwolenie takie wydawane jest na czas nieokreślony. Niemniej jednak ustawodawca zaznaczył, że w przypadku gdy podmiot któremu je wydano: przestał spełniać określone w ustawie warunki; przestał spełniać standardy, o których mowa w art. 55 ust. 1 i 2; a także nie przedstawił na żądanie wojewody w wyznaczonym terminie aktualnych dokumentów, oświadczeń lub informacji (o których mowa w art. 57 ust. 3b ups) – wówczas wojewoda wyznacza dodatkowy termin na spełnienie warunków lub standardów albo na dostarczenie wymaganych dokumentów (oświadczeń lub informacji), a po jego bezskutecznym upływie cofa zezwolenie na prowadzenie dps i wykreśla dom z rejestru domów pomocy społecznej (art. 57a ust. 1, 2 i 3 ups).

---

<sup>4</sup> Należy zauważyć, że w myśl art. 22 pkt 3 ups wydawanie i cofanie zezwoleń lub zezwoleń warunkowych na prowadzenie dps oraz wydawanie i cofanie zezwoleń na prowadzenie placówek zapewniających całodobową opiekę osobom niepełnosprawnym, przewlekłe chorym lub osobom w podeszłym wieku, w tym prowadzonych na podstawie przepisów o działalności gospodarczej (art. 22 pkt 3 ups); a nadto prowadzenie rejestru dps, placówek zapewniających całodobową opiekę osobom niepełnosprawnym, przewlekłe chorym lub osobom w podeszłym wieku, w tym prowadzonych na podstawie przepisów o działalności gospodarczej, placówek zapewniających miejsca noclegowe oraz jednostek specjalistycznego poradnictwa (art. 22 pkt 4 ups); oraz kontrola jakości usług wykonywanych przez dps prowadzone na zlecenie organu jednostki samorządu terytorialnego przez podmioty niepubliczne, o których mowa w art. 57 ust. 1 pkt 2-4 ups (art. 22 pkt 9a ups) – należy do zadań wojewody.

<sup>5</sup> To jest organizacją pozarządową, o których mowa w art. 3 ust. 2 ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie (tekst jedn. Dz. U. z 2014 r., poz. 1118 ze zm.) – dalej upiów oraz innym podmiotom określonym w art. 3 ust. 3 tej ustawy.

<sup>6</sup> Ustawodawca zastrzegł jednak – w art. 25 ust. 2 ups – iż zlecanie realizacji zadań z zakresu pomocy społecznej nie może jednak obejmować: „1) ustalenia uprawnień do świadczeń, w tym przeprowadzania rodzinnych wywiadów środowiskowych; 2) opłacania składek na ubezpieczenie społeczne i zdrowotne; 3) wypłaty świadczeń pieniężnych”.

<sup>7</sup> Z art. 57 ust. 3 ups wynika jednak, że „Wojewoda wydaje zezwolenie na prowadzenie domu pomocy społecznej, jeżeli podmiot o nie występujący: 1) spełnia warunki określone w niniejszej umowie; 2) spełnia standardy, o których mowa w art. 55 ust. 1 i 2; 3) złoży wniosek o wydanie zezwolenia na prowadzenie domu pomocy społecznej”. Przy czym warunki jakie musi spełniać wniosek o zezwolenie na prowadzenie dps oraz dodatkowe wymogi określił ustawodawca w treści art. 57 ust. 3a, 3b i 3c ups.

<sup>8</sup> Wojewoda zobligowany jest również do prowadzenia rejestru domów pomocy społecznej, a co więcej zgodnie z art. 57 ust. 6 ups – corocznie, do dnia 30 czerwca, ogłasza rejestr dps w wojewódzkim dzienniku urzędowym.

Domy pomocy społecznej są szczególnymi zakładami administracyjnymi – swoje usługi bytowo-opiekuńcze świadczą bowiem całodobowo i bezterminowo, w sposób najbardziej intensywny, zastępując swoim pensjonariuszom dom. Coraz częściej bowiem to właśnie dps, a nie rodzina zapewnia osobom które nie są w stanie samodzielnie funkcjonować w codziennym życiu całodobową pomoc i opiekę. Przy czym nie można nie dostrzegać faktu, iż utrzymanie takich domów pociąga za sobą znaczne koszty, których z reguły nie są w stanie pokryć samodzielnie ich pensjonariusze, a co za tym idzie partycypują w nich również gminy wydatkując na ten cel publiczne środki finansowe.

2. Problematykę kierowania do dps oraz wszelkie reguły z tym związane normują szczegółowo przepisy ups: w rozdziale 2 pt. „Domy pomocy społecznej” w dziale II pt. „Świadczenia z pomocy społecznej”. W pierwszej kolejności ustawodawca zaznaczył, że „Osobie wymagającej całodobowej opieki z powodu wieku, choroby lub niepełnosprawności, niemogącej samodzielnie funkcjonować w codziennym życiu, której nie można zapewnić niezbędnej pomocy w formie usług opiekuńczych, przysługuje prawo do umieszczenia w domu pomocy społecznej” (art. 54 ust. 1 ups). Przy czym osobę taką kieruje się do dps odpowiedniego typu<sup>9</sup>, zlokalizowanego jak najbliżej miejsca zamieszkania osoby kierowanej<sup>10</sup> – chyba że okoliczności sprawy wskazują inaczej – po uzyskaniu zgody tej osoby lub jej przedstawiciela ustawowego na umieszczenie w dps (art. 54 ust. 2 ups). A zatem umieszczenie w dps jest prawem, a nie obowiązkiem osoby, która spełnia określone w art. 54 ust. 1 ups przesłanki. Natomiast w przypadku, gdy osoba bezwzględnie wymagająca pomocy lub jej przedstawiciel ustawowy nie wyrażają zgody na umieszczenie w dps lub po umieszczeniu wycofają swoją zgodę, wówczas ośrodek pomocy społecznej lub dps mają wynikający z art. 54 ust. 4 ups obowiązek zawiadomić o tym fakcie właściwy sąd, a jeżeli taka osoba nie ma przedstawiciela ustawowego lub opiekuna – prokuratora<sup>11</sup>. Zgodnie z wolą

---

<sup>9</sup> Przy czym typy domów pomocy społecznej określił ustawodawca w treści art. 56 ups, wskazując iż dzielą się one - w zależności od tego, dla kogo są przeznaczone - na następujące typy: dla „1) osób w podeszłym wieku; 2) osób przewlekle somatycznie chorych; 3) osób przewlekle psychicznie chorych; 4) dorosłych niepełnosprawnych intelektualnie; 5) dzieci i młodzieży niepełnosprawnych intelektualnie; 6) osób niepełnosprawnych fizycznie; 7) osób uzależnionych od alkoholu”. Zob. również art. 56a ups.

<sup>10</sup> Ustawodawca zaznaczył jednak – art. 54 ust. 2a ups – iż w przypadku gdy przewidywany termin oczekiwania na umieszczenie w dps danego typu zlokalizowanym najbliżej miejsca zamieszkania osoby kierowanej „wynosi ponad 3 miesiące, osobę uprawnioną kieruje się na jej wniosek do dps tego samego typu zlokalizowanego jak najbliżej jej miejsca zamieszkania, w którym przewidywany termin oczekiwania na umieszczenie jest krótszy niż 3 miesiące.

<sup>11</sup> Należy przy tym zwrócić uwagę na przepisy ustawy z dnia 19 sierpnia 1994 r. o ochronie zdrowia psychicznego, tekst jedn. Dz. U. z 2011 r., Nr 231, poz. 1375 ze zm. – dalej uozp, która w rozdziale 4 normuje problematykę przyjęcia do dps. Zgodnie z art. 38 uozp „Osoba, która wskutek choroby psychicznej lub upośledzenia umysłowego nie jest zdolna do zaspokajania podstawowych potrzeb życiowych i nie a możliwości korzystania z opieki innych osób oraz potrzebuje stałej opieki i pielęgnacji, lecz nie wymaga leczenia szpitalnego, może być za jej zgodą lub zgodą jej przedstawiciela ustawowego przyjęta do domu pomocy społecznej”. Przy czym w myśl art. 39 ust. 1 uozp „Jeżeli osoba, o której mowa w art. 38, lub jej przedstawiciel ustawowy nie wyrażają zgody na przyjęcie jej do domu pomocy społecznej, a brak opieki zagraża życiu tej osoby, organ do spraw pomocy społecznej może wystąpić do sądu opiekuńczego miejsca zamieszkania tej osoby z wnioskiem o przyjęcie do domu pomocy społecznej bez jej zgody”. Dalej - art. 39 ust. 3 uozp – ustawodawca zaznaczył, że „Jeżeli osoba wymagająca skierowania do domu pomocy społecznej ze względu na swój stan psychiczny nie jest zdolna do wyrażenia na to zgody, o jej skierowaniu do domu pomocy społecznej orzeka sąd opiekuńczy”. Równocześnie należy zauważyć, że osoba przyjęta do dps w trybie art. 39

ustawodawcy dps ma obowiązek świadczyć usługi bytowe, opiekuńcze, wspomagające i edukacyjne na poziomie obowiązującego standardu, w zakresie i formach wynikających z indywidualnych potrzeb osób w nim przebywających (art. 55 ust. 1 ups). Przy czym organizacja takich domów, a także zakres i poziom usług przez nie świadczonych<sup>12</sup> musi w szczególności uwzględniać: wolność, intymność, godność i poczucie bezpieczeństwa jego mieszkańców oraz stopień ich fizycznej i psychicznej sprawności (art. 55 ust. 2 ups). Równocześnie wydatki związane z zapewnieniem całodobowej opieki mieszkańcom oraz zaspokajaniem ich niezbędnych potrzeb bytowych i społecznych w całości pokrywa dps (art. 58 ust. 1 ups), nadto umożliwia on i organizuje mieszkańcom pomoc w korzystaniu z przysługujących im świadczeń zdrowotnych (art. 58 ust. 2 ups).

Zgodnie z art. 59 ust. 1 ups decyzję o skierowaniu do dps oraz decyzję ustalającą opłatę za pobyt w takim domu wydaje organ gminy właściwej dla osoby uprawnionej w dniu jej kierowania do dps. Z kolei decyzję o umieszczeniu w dps wydaje organ gminy prowadzącej dps lub starosta powiatu prowadzącego taki dom, a w przypadku regionalnych dps marszałek województwa (art. 59 ust. 2 ups)<sup>13</sup>. Należy jednak zauważyć, że liczba osób uprawnionych do skorzystania z tej formy pomocy stale rośnie, natomiast liczba miejsc w dps jest ograniczona. Dlatego też ustawodawca przyjął, iż w razie niemożności umieszczenia w dps – z powodu braku wolnych miejsc – powiadamia się osobę o wpisaniu na listę oczekujących oraz o przewidywanym terminie oczekiwania na umieszczenie (art. 59 ust. 3 ups). Regulacja taka powoduje, iż w praktyce osoby zainteresowane zamieszkaniem w przyszłości w takim domu składają wnioski z wyprzedzeniem, nie spełniając – w dniu złożenia wniosku - przesłanek określonych w art. 54 ust. 1 ups, tłumacząc jednak iż z uwagi na długi okres oczekiwania na miejsce wolą, na wszelki wypadek, wpisać się na listę oczekujących<sup>14</sup>. Oczywiście taki wniosek musi być załatwiony odmownie, prawo do

---

uozp, jej przedstawiciel ustawowy, małżonek, krewni w linii prostej, rodzeństwo oraz osoba sprawująca nad nią faktyczną opiekę – mogą występować do sądu opiekuńczego o zmianę orzeczenia o przyjęciu do dps. Nadto, z wnioskiem takim może również wystąpić kierownik dps, jeżeli uzna że zmieniły się okoliczności uzasadniające orzeczenie o przyjęciu tej osoby do dps bez jej zgody (art. 41 uozp).

<sup>12</sup> Należy zauważyć, że ustawodawca zaznaczył w treści art. 55 ust. 3 ups, iż dps może również świadczyć usługi opiekuńcze i specjalistyczne usługi opiekuńcze dla osób, które w nim nie zamieszkują.

<sup>13</sup> Zgodnie z treścią art. 59 ust. 4 ups „Przepisy ust. 1-3 stosuje się do domów pomocy społecznej prowadzonych na zlecenie organów jednostek samorządu terytorialnego”, a nadto w przypadku regionalnego dps finansowanego z dochodów własnych samorządu województwa decyzję o skierowaniu wydaje organ gminy, a decyzję o umieszczeniu i opłacie za pobyt marszałek województwa na podstawie art. 61 ust. 1 pkt 1 i ust. 2 pkt 1 – stosując odpowiednio art. 64 (art. 59 ust. 5 usp). Z kolei w przypadku regionalnego dps, o którym mowa w art. 56 pkt 7 – decyzje o skierowaniu i decyzję ustalającą opłatę za pobyt w dps wydaje organ gminy właściwej dla tej osoby w dniu jej kierowania do takiego domu, a decyzję o umieszczeniu w regionalnym dps wydaje marszałek województwa (art. 59 ust. 6 ups). Przy czym zgodnie z art. 59 ust. 7 ups decyzje o skierowaniu oraz o umieszczeniu w dps o którym mowa w art. 56 pkt 7 wydaje się na czas określony, nie dłuższy niż 12 miesięcy, z możliwością przedłużenia – w uzasadnionych przypadkach - do 18 miesięcy.

<sup>14</sup> W odwołaniach wpływających do Samorządowego Kolegium Odwoławczego w Łodzi wielokrotnie strony wyraźnie wskazują, iż w chwili składania wniosku o skierowanie do dps są w stanie samodzielnie funkcjonować, często nie potrzebują nawet usług opiekuńczych, bądź są one wystarczające, a co za tym idzie nie są zainteresowane natychmiastowym umieszczeniem w dps, niemniej jednak chciałyby mieć zagwarantowane w nim miejsce, na wypadek gdyby ich stan zdrowia się pogorszył.

umieszczenia w dps ustawodawca uzależnił bowiem od spełnienia przesłanek określonych w art. 54 ust. 1 ups, a co za tym idzie organ wyda decyzję pozytywną jedynie w przypadku gdy: po pierwsze, osoba wymaga całodobowej opieki (z powodu wieku, choroby lub niepełnosprawności); po drugie, nie może samodzielnie funkcjonować w codziennym życiu; oraz po trzecie, nie można jej zapewnić niezbędnej pomocy w formie usług opiekuńczych. W toku prowadzonego postępowania właściwy organ administracji powinien poczynić stosowne ustalenia w tym względzie, które powinny być poparte odpowiednim – zgromadzonym w aktach sprawy - materiałem dowodowym.

## II.

### **Koszty pobyt w domu pomocy społecznej**

1. Pobyty w dps pociąga za sobą koszty. Z tego też względu ustawodawca wyraźnie wskazał, iż jest on odpłatny – do wysokości średniego miesięcznego kosztu utrzymania mieszkańca (art. 60 ust. 1 ups). Przy czym średni miesięczny koszt utrzymania mieszkańca jest ustalany w przypadku dps: o zasięgu gminnym przez wójta (burmistrza, prezydenta miasta); o zasięgu powiatowym przez starostę; natomiast o zasięgu regionalnym przez marszałka województwa - i ogłaszany w wojewódzkim dzienniku urzędowym nie później niż do 31 marca każdego roku (art. 60 ust. 2 ups). Ogłoszenie to stanowi podstawę do ustalenia odpłatności za pobyt w dps od następnego miesiąca przypadającego po miesiącu, w którym zostało ono opublikowane, a do tego czasu odpłatność za pobyt w dps ustala się na podstawie ogłoszenia z roku poprzedniego (art. 60 ust. 4 ups). Natomiast w dps, który rozpoczął działalność, średni miesięczny koszt utrzymania mieszkańca ustala się w wysokości: średniej wojewódzkiej kwoty średniego kosztu utrzymania w dps danego typu, a jeżeli takiego typu nie ma na terenie województwa - w wysokości średniej wojewódzkiej kwoty średniego kosztu utrzymania w domach pomocy społecznej (art. 60 ust. 5 ups)<sup>15</sup>. Przy czym zgodnie z art. 60 ust. 3 ups *„Ogłoszony średni miesięczny koszt utrzymania mieszkańca w domu pomocy społecznej, (...), może być niższy niż obliczony zgodnie z art. 6 ust. 15, jednak pod warunkiem zapewnienia realizacji zadań na poziomie obowiązującego standardu”* (art. 60 ust. 3 ups). Ustawodawca ustalił również kto jest obowiązany do wnoszenia opłaty za pobyt w dps oraz wskazał obowiązującą w tym zakresie kolejność. Zgodnie z art. 61 ust. 1 ups obowiązani do wnoszenia opłaty za pobyt w dps są w pierwszej kolejności mieszkańcy domu

---

<sup>15</sup> Należy też zwrócić uwagę na treść art. 60 ust. 6 ups, zgodnie z którym „W celu ustalenia średniego miesięcznego kosztu utrzymania w domu pomocy społecznej, który nie był prowadzony przez cały rok kalendarzowy, kwotę kosztów działalności domu wynikającą z utrzymania mieszkańców z roku poprzedniego dzieli się przez średnią miesięczną liczbę mieszkańców przebywających w domu pomocy społecznej oraz liczbę miesięcy w roku przypadającym po miesiącu wydania zezwolenia na prowadzenie domu”.

(a w przypadku osób małoletnich przedstawiciel ustawowy z dochodów dziecka); następnie małżonek, zstępni przed wstępnymi; a w ostatniej kolejności gmina, z której osoba została skierowana do takiego domu. W judykaturze podkreślano, iż zasada kolejności przyjęta w art. 61 ust. 1 ups oznacza, że w sytuacji, gdy osoba umieszczona w domu pomocy społecznej nie jest w stanie ponosić kosztów pobytu w placówce, obowiązek wnoszenia opłat spoczywa na małżonku, w następnej kolejności na zstępnych, w dalszej kolejności na wstępnym, a jeszcze w dalszej - na gminie, z której osoba została skierowana do domu pomocy społecznej. Istotne w tym rozwiązaniu jest to, że wnoszenie opłat nie obciąża równocześnie wszystkich zobowiązanych wymienionych w art. 61 ust. 1 ups, ale obowiązek ten przechodzi na nich w kolejności ustalonej w powołanym przepisie<sup>16</sup>. Podmioty te nie mają jednak obowiązku wnoszenia opłat, jeżeli mieszkaniec domu ponosi pełną odpłatność. Równocześnie ustawodawca ustalił wysokości opłaty uiszczanej przez poszczególne zobligowane do tego podmioty. Tak więc, mieszkaniec domu wnosi opłatę za swój pobyt w dps – niemniej jednak nie więcej niż 70% swojego dochodu (a w przypadku osób małoletnich przedstawiciel ustawowy z dochodów dziecka, nie więcej niż 70% tego dochodu). Z kolei małżonek, zstępni przed wstępnymi pensjonariusza dps – wnoszą opłaty za jego pobyt w takim domu zgodnie z umową zawartą w trybie art. 103 ust. 2. Należy jednak zaznaczyć, iż w orzecznictwie podnosi się, że „Konstrukcja przepisu art. 103 ust. 2 u.p.s. ma jednoznaczny charakter i wyklucza dowolność organu administracji w zakresie wyboru trybu postępowania w sprawie ustalenia wysokości kwoty partycypacji osób zobowiązanych do ponoszenia kosztów odpłatności za pobyt w domu pomocy społecznej”<sup>17</sup>. Przy czym, zgodnie z treścią art. 61 ust. 2 ups, umowa taka będzie mogła być zawarta: w przypadku osoby samotnie gospodarującej – jeżeli jej dochód jest wyższy niż 300% kryterium dochodowego osoby samotnie gospodarującej, jednak kwota dochodu pozostająca po wniesieniu opłaty nie może być niższa niż 300% tego kryterium, a w przypadku osoby w rodzinie - jeżeli posiadany dochód na osobę w rodzinie jest wyższy niż 300% kryterium dochodowego na osobę w rodzinie<sup>18</sup>, z tym że kwota dochodu pozostająca po wniesieniu opłaty nie może być niższa niż 300% kryterium dochodowego na osobę w rodzinie. Z kolei gmina, z której osoba została skierowana do dps – ponosi opłaty za pobyt w dps w wysokości różnicy między średnim kosztem utrzymania w dps, a opłatami wnoszonymi przez mieszkańca, jego małżonka

---

<sup>16</sup> Wyrok NSA z dnia 15 stycznia 2010 r., I OSK 1171/09, Lex nr 594941.

<sup>17</sup> Wyrok WSA w Bydgoszczy z dnia 23 stycznia 2008 r., II SA/Bd 884/07, Lex nr 499736.

<sup>18</sup> Należy zaznaczyć, że w chwili obecnej kryterium dochodowe dla osoby samotnie gospodarującej - zgodnie z treścią § 1 pkt 1 lit. a) rozporządzenia Rady Ministrów z 17 lipca 2012 r. w sprawie zweryfikowanych kryteriów dochodowych oraz kwot świadczeń pieniężnych z pomocy społecznej (Dz. U. z 2012 r., poz. 823) wynosi 542,00 zł, a dla osoby w rodzinie – zgodnie z § 1 pkt 1 lit. b) wskazanego rozporządzenia – wynosi 456,00 zł.

zstępnych i wstępnych (art. 61 ust. 2 ups). Nadto, opłatę za pobyt w dps mogą również wnosić inne osoby<sup>19</sup> – niewymienione w art. 61 ust. 2 ups – w takim jednak przypadku gmina wnosi opłatę w wysokości różnicy między średnim miesięcznym kosztem utrzymania w dps, a opłatami wnoszonymi również przez wszystkie osoby zobowiązane (art. 61 ust. 2a ups). Kwestie techniczne związane z uiszczaniem opłat za dps normuje przepis art. 62 ups, zgodnie z którym mieszkaniec domu może wnosić je do kasy dps lub na jego rachunek bankowy, a także za zgodą mieszkańca domu mogą być potrącane z jego emerytury lub renty albo z jego zasiłku stałego (ust. 1). Natomiast inne osoby wnoszą te opłaty do kasy lub na rachunek bankowy gminy, z której mieszkaniec został skierowany – ta natomiast przekazuje je, wraz z opłatą którą sama uiszcza, na rachunek bankowy właściwego dps (art. 62 ust. 2 ups). Wnoszone opłaty, zgodnie z wolą ustawodawcy, przeznacza się na utrzymanie dps. Z przepisów wynika również możliwość zwolnienia (częściowego lub całkowitego) osoby wnoszącej opłatę – na jej wniosek – z takiego obowiązku. Ustawodawca określił jednak w jakich w szczególności przypadkach będzie to możliwe<sup>20</sup>. Należy również zauważyć że zawsze rada gminy może w drodze uchwały określić - dla osób, o których mowa w art. 61 ust. 1 pkt 1 i 2 oraz ust. 2a – korzystniejsze warunki: ustalania opłat za pobyt w dps o zasięgu gminnym, częściowego lub całkowitego zwolnienia z tych opłat, zwrotu należności za okres nieobecności osoby w domu (art. 66 ups).

2. Na gminach ciąży więc ustawowy obowiązek partycypowania w kosztach utrzymania pensjonariuszy dps. Nie trudno przy tym zauważyć, że kwoty te już dzisiaj są znaczne, a co więcej wydaje się, że będą one rosły – z uwagi na starzenie się polskiego społeczeństwa coraz więcej osób potrzebuje bowiem tego typu zinstytucjonalizowanego wsparcia. A przy tym rzadko dochody pensjonariusza dps pozwalają mu na pokrycie w całości kosztów takiego pobytu, gdyż koszt utrzymania mieszkańca w dps kształtują się na dość wysokim poziomie. Przykładowo z zarządzenia nr 5941/VI/14 Prezydenta Miasta Łodzi z dnia 21 marca 2014 r. w sprawie ustalenia średniego miesięcznego kosztu utrzymania mieszkańca w domach pomocy społecznej prowadzonych przez Miasto Łódź<sup>21</sup> wynika, iż koszty te gdy chodzi o domy pomocy społecznej prowadzone przez Miasto Łódź kształtują się w przedziale od 2.155,00 zł do 4.385,00 zł. Równocześnie ustawodawca wprowadził

---

<sup>19</sup> W takim przypadku na mocy art. 61 ust. 2c ups odpowiednie zastosowanie znajdzie art. 103 ust. 2 ups.

<sup>20</sup> Ustawodawca wskazał w art. 64 ups, iż jest to możliwe w szczególności jeżeli: „1) wnoszą opłatę za pobyt innych członków rodziny w domu pomocy społecznej, ośrodka wsparcia lub innej placówce; 2) występują uzasadnione okoliczności, zwłaszcza długotrwała choroba, bezrobocie, niepełnosprawność, śmierć członka rodziny, straty materialne powstałe w wyniku klęski żywiołowej lub innych zdarzeń losowych; 3) małżonkowie, zstępni, wstępni utrzymują się z jednego świadczenia lub wynagrodzenia; 4) osoba obowiązana do wnoszenia opłaty jest w ciąży lub samotnie wychowuje dziecko” (art. 64 ups).

<sup>21</sup> Dz. Urz. Woj. Łódzkiego z dnia 27 marca 2014 r., poz. 1502. Zob. § 1 tego zarządzenia.



ograniczenia w zakresie ponoszenia opłat za pobyt w dps przez osoby do tego zobligowane. Przy czym jedynie w stosunku do gminy, z której osoba została skierowana do dps, żadne ograniczenia nie obowiązują – jak już bowiem wskazywano – ma ona obowiązek ponosić opłaty w wysokości różnicy między średnim kosztem utrzymania w dps, a opłatami wnoszonymi przez zobowiązane do tego osoby. Zgodnie bowiem z treścią art. 61 ust. 2 ups gmina, z której osoba została skierowana do dps, jest zobowiązana wyłożyć brakującą na pokrycie kosztów pobytu w dps kwotę – a więc ponosi opłaty za pobyt w dps w wysokości różnicy między średnim kosztem utrzymania w takim domu, a opłatami wnoszonymi przez mieszkańca, jego małżonka, zstępnych i wstępnych (art. 61 ust. 2 pkt 3 i ust. 2b ups). Nie może jednak ująć uwagę fakt, iż w praktyce bardzo często pensjonariusze dps nie chcą przeznaczyć swojego majątku na opłacenie pobytu w takim domu, a osoby zobowiązane do alimentacji nie mają zamiaru dopłacać do pobytu swoich bliskich, a co za tym idzie nie zawierają też umów o których mowa w art. 103 ust. 2 ups. Tym samym w praktyce zazwyczaj opłata jaką za swój pobyt w dps ponosi jego pensjonariusz jest równa 70% jego dochodu, a pozostałą kwotę co miesiąc dopłaca gmina – ponosząc bardzo często zasadniczą część kosztów tego pobytu. Analiza obowiązującej w tym zakresie regulacji prawnej budzi wątpliwości. Należy zauważyć, że przepis art. 103 ust. 2 ups stanowi, iż *„Kierownik ośrodka pomocy społecznej ustala w drodze umowy z małżonkiem, zstępnymi przed wstępnymi mieszkańca domu wysokość wnoszonej przez nich opłaty za pobyt tego mieszkańca w domu pomocy społecznej, biorąc pod uwagę wysokość dochodów i możliwości, przy czym opłata ta nie powinna być zwiększana w przypadku gdy jedna z osób jest zwalniana z odpłatności z mocy prawa lub z powodów, o których mowa w art. 64”*. Z treści tego przepisu można więc wywodzić, iż podstawą do obciążenia małżonka, zstępnych czy wstępnych pensjonariusza dps opłatą za jego pobyt w takim domu, będzie umowa zawierana z nim w oparciu o przepis art. 103 ust. 2 ups. Przy czym będzie ona mogła być zawarta jedynie wówczas, gdy spełnione są kryteria, o których mowa w treści art. 61 ust. 2 ups. Konsekwencją takiej wykładni jest konieczność przyjęcia, iż w przypadku gdy do umowy o której mowa w art. 103 ust. 2 ups nie dojdzie, nie ma podstaw do wydania decyzji obciążającej małżonka, zstępnych czy wstępnych pensjonariusza dps kosztami tego pobytu, a co za tym idzie musi je zastępczo ponosić gmina. Takie stanowisko było i jest również jeszcze dzisiaj prezentowane w orzecznictwie. Oczywiście nie oznacza to, że gmina nie ma żadnego roszczenia względem osoby, która takiej umowy nie zawarła, bądź nie wywiązywała się z niej - z tytułu poniesionych za nią wydatków. Jest wręcz przeciwnie, a podstawą do takich roszczeń będzie art. 61 ust. 3 ups. Przepis ten stanowi, iż *„W przypadku niewywiązywania się osób, o których mowa w ust. 2 pkt*

1, 2 i 2a, z obowiązku opłaty za pobyt w domu pomocy społecznej opłaty te zastępczo wnosi gmina, z której osoba została skierowana do domu pomocy społecznej. **Gminie przysługuje prawo dochodzenia zwrotu poniesionych na ten cel wydatków**". Z treści tego przepisu należy więc wywodzić, że gmina (z której osoba została skierowana do dps) wnosi zastępczo opłatę w przypadku, gdy dochody mieszkańca nie są wystarczające na pokrycie tych kosztów, a także wówczas, gdy małżonek, zstępni przed wstępnymi nie wywiązują się z zawartej umowy. Pojawia się jednak pytanie, kiedy i w jaki sposób gmina może odzyskać wyłożone na ten cel kwoty. Z treści art. 61 ust. 3 *in fine* ups wynika bowiem tylko, że gminie przysługuje prawo dochodzenia zwrotu poniesionych na ten cel wydatków. W treści tego przepisu ustawodawca nie doprecyzował w jakim trybie i kiedy będzie to możliwe. Patrząc jednak całościowo (kompleksowo) na przepisy ups należy zauważyć, że ustawodawca unormował problematykę zasad odpłatności za świadczenia w rozdziale 6 pt. „Zasady odpłatności za świadczenia”, który został zamieszczony również w dziale II ups pt. „Świadczenia z pomocy społecznej”. Tym samym więc zasadnym byłoby przyjęcie, iż gminie przysługuje prawo dochodzenia zwrotu wydatków poniesionych na opłaty, które wniosła zastępczo za osoby będące do tego zobowiązane na mocy art. 61 ust. 2 pkt 1 i 2 oraz ust. 2a na zasadach określonych w rozdziale 6 działu II ups. Przy czym literalne brzmienie przepisów tego rozdziału<sup>22</sup> musi prowadzić do wniosku, iż nie będzie możliwe niejako „natychmiastowe” odzyskanie wyłożonych przez gminę kwot. Nie będzie bowiem możliwe natychmiastowe obciążenie opłatą za pobyt w dps osoby odmawiającej zawarcia umowy, o której mowa w art. 103 ust. 2 ups - gmina będzie mogła odzyskać wyłożone środki dopiero po śmierci pensjonariusza dps. Zastosowanie powinno bowiem znaleźć art. 96 ups, który w ust. 1 ups stanowi, iż „**Obowiązek zwrotu wydatków poniesionych na świadczenia z pomocy społecznej spoczywa na:** 1) osobie i rodzinie korzystającej ze świadczeń z pomocy społecznej; 2) spadkobiercy osoby, która korzystała ze świadczeń z pomocy społecznej – z masy spadkowej; 3) małżonku, zstępnych przed wstępnymi osoby korzystającej ze świadczeń z pomocy społecznej – jedynie w przypadku gdy nie dokonano zwrotu wydatków zgodnie z pkt 1 i 2, w wysokości przewidzianej w decyzji dla osoby lub rodziny korzystającej ze świadczeń z pomocy społecznej”. Równocześnie ustawodawca zaznaczył (art. 104 ust. 1 ups), iż „Należności z tytułu wydatków na świadczenia z pomocy społecznej, z tytułu opłat określonych przepisami ustawy oraz z tytułu nienależnie pobranych świadczeń podlegają

---

<sup>22</sup> Należy bowiem zauważyć, że organy administracji będąc związane zasadą praworządności (która jest zarówno zasadą ogólną postępowania administracyjnego – jej źródłem jest art. 6 kpa, jak również zasadą całego systemu prawa – wynika bowiem z art. 7 ustawy z dnia 2 kwietnia 1997 r. Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej, Dz. U. N 78, poz. 483 ze zm.), mają obowiązek działać na podstawie i w granicach prawa. A co za tym idzie zobligowane są stosować zarówno obowiązujące przepisy prawa materialnego, jak i procesowego.

*ściągnięciu w trybie przepisów o postępowaniu egzekucyjnym w administracji*”. W świetle powyższego należałoby przyjąć, iż ustawodawca przewidział określoną kolejność w jakiej następuje zwrot wydatków, a w przypadku gdy podmioty te nie spełnią dobrowolnie nałożonego nań obowiązku będzie on wykonany przymusowo przez zastosowanie środków przymusu państwowego w trybie unormowanym przepisami ustawy z dnia 17 czerwca 1966 r. o postępowaniu egzekucyjnym w administracji<sup>23</sup>. Tym samym więc gmina będzie mogła dochodzić zwrotu wydatków poniesionych na świadczenia z pomocy społecznej w postaci opłat za pobyt w dps, które wносиła zastępczo za osoby do tego zobowiązane na zasadach określonych w treści art. 96 ust. 1 ups. Przepis ten w sposób wyraźny określa jednak kolejność w jakiej osoby zobowiązane są do zwrotu wydatków z pomocy społecznej<sup>24</sup>, przy czym małżonek, zstępni i wstępni pensjonariusza dps są zobligowani do zwrotu wydatków poniesionych za pobyt swoich bliskich w dps w ostatniej kolejności – tj. za osobą i rodziną korzystającą z pomocy społecznej oraz za spadkobiercą takiej osoby (tej odpowiedzialność została jednak ograniczona przez ustawodawcę do masy spadkowej). Tym samym więc dopiero wyczerpanie możliwości określonych w art. 96 ust. 1 pkt 1 i 2 ups pozwoli na zastosowanie art. 96 ust. 1 pkt 3 ups – ustawodawca zaznaczył bowiem, że obowiązek zwrotu poniesionych wydatków będzie spoczywał na małżonku, zstępnych przed wstępnymi osoby korzystającej ze świadczeń z pomocy społecznej, *„jedynie w przypadku gdy nie dokonano zwrotu wydatków zgodnie z pkt 1 i 2 w wysokości przewidzianej w decyzji dla osoby lub rodziny korzystającej ze świadczeń z pomocy społecznej”*. Takie rozumowanie musi doprowadzić do wniosku, iż skutkiem odmowy podpisania przez osobę zobowiązaną do alimentacji umowy, o której mowa w art. 103 ust. 2 ups, nie może być wydanie decyzji w sprawie zwrotu gminie wydatków jakie poniosła ona na pokrycie kosztów pobytu w dps. Niemniej jednak w takim przypadku gmina musi wnosić zastępczo opłaty za pobyt w dps, a więc niejako kredytować koszty tego pobytu, a uzyskanie zwrotu będzie możliwe na zasadzie art. 96 ust. 1 ups tj. *de facto* dopiero po śmierci pensjonariusza takiego domu. Należy zaznaczyć, że bez wątpienia dopiero po jego śmierci będzie można dokładnie określić, jaką łącznie kwotę wydała na jego pobyt zastępczo gmina. Równocześnie należy mieć świadomość i tego, że moment odzyskania takich kwot może się znacznie odsuwać w czasie, a co więcej upływ czasu może jeszcze bardziej skomplikować samą możliwość ich odzyskania. Wydaje się więc, że potrzebne jest takie rozwiązanie, które umożliwi niejako

---

<sup>23</sup> Tekst jedn. Dz. U. z 2014 r., poz. 1619 ze zm. – dalej upea.

<sup>24</sup> Zob. I. Sierpowska, Komentarz do art. 96 ustawy o pomocy społecznej, Lex el.

natychmiastową możliwość odzyskiwania wyłożonych kwot. Dopiero bowiem skorzystanie z możliwości, o których mowa w art. 96 ust. 1 pkt 1 i 2 ups pozwala na zastosowanie art. 96 ust. 1 pkt 3 ups<sup>25</sup>. Ustawodawca zaznaczył bowiem, że obowiązek zwrotu poniesionych wydatków będzie spoczywał na małżonku, zstępnych przed wstępnymi osoby korzystającej ze świadczeń z pomocy społecznej, *„jedynie w przypadku gdy nie dokonano zwrotu wydatków zgodnie z pkt 1 i 2 w wysokości przewidzianej w decyzji dla osoby lub rodziny korzystającej ze świadczeń z pomocy społecznej”*. Zatem w przypadku gdy opłaty jakie może uiszczać pensjonariusz dps nie wystarczają na pokrycie kosztów jego pobytu w takim domu, wówczas pozostałą kwotę powinni pokryć jego małżonek, wstępni lub zstępni. Równocześnie brzmienie przepisów ups prowadzi do wniosku, iż „małżonek, zstępni przed wstępnymi”, ponoszą opłatę za pobyt w dps jedynie na podstawie umowy, o której mowa w art. 103 ust. 2 ups. Przy czym z treści art. 61 ust. 2 pkt 2 ups wynika, że możliwość zawarcia takiej umowy (o której mowa w art. 103 ust. 2 ups) została uzależniona przez ustawodawcę od tego, czy posiadany przez osobę (rodzinę) dochód jest wyższy niż 300% kryterium dochodowego osoby samotnie gospodarującej (na osobę w rodzinie), a co więcej opłata ustalona umową musi uwzględniać fakt, że osobie która taką umowę zawarła musi pozostać po uiszczeniu kwoty dopłaty do pobytu w dps dochód w wysokości minimum 300% kryterium dochodowego. Nie można jednak zapominać o tym, że zgodnie z wolą ustawodawcy - art. 103 ust. 2 ups – zawarcie umowy jest uzależnione od woli wszystkich jej stron. Zatem, aby mogło dojść do jej zawarcia w oparciu o art. 61 ust. 2 pkt 2 ups, konieczna jest wola zarówno organu, jak również podmiotów o których mowa w tym przepisie tj. małżonka, zstępnych lub wstępnych. Obydwie strony takiej umowy muszą być zgodne, aby doszło do jej zawarcia. Takie rozumowanie prowadzi do wniosku, iż ustawodawca nie zawarł wyraźnych podstaw do wydania decyzji administracyjnej w tej sprawie. Zatem przyjmując, że analizowane przepisy prawa nie dają podstaw do wydania decyzji, a mimo to organ podjął postępowanie w sprawie to należałoby je umorzyć. Zgodnie bowiem z treścią art. 105 § 1 kpa *„Gdy postępowanie z jakiegokolwiek przyczyny stało się bezprzedmiotowe, organ administracji publicznej wydaje decyzję o umorzeniu postępowania”*<sup>26</sup>. Należy więc przyjąć, że nie ma podstaw do rozstrzygnięcia takiej sprawy co do istoty przez wydanie decyzji administracyjnej, a co więcej nie ma w ogóle podstaw do wszczęcia postępowania. To z kolei musi prowadzić do wniosku,

---

<sup>25</sup> Zob. tamże.

<sup>26</sup> Również w przypadku, gdy organ wyda decyzję w takiej sprawie – a strona uruchomi postępowanie przed organem drugiej instancji składając odwołanie, organ drugiej instancji powinien uchylić zaskarżoną doń decyzję i umorzyć postępowanie pierwszej instancji na podstawie art. 138 § 1 pkt 2 kpa, zgodnie z którym *„Organ odwoławczy wydaje decyzję, w której: (...) uchyła zaskarżoną decyzję w całości albo w części i w tym zakresie orzeka co do istoty sprawy albo uchylając tę decyzję – umarza postępowanie pierwszej instancji w całości albo w części, (...)”*.

iż gdyby mimo wszystko skutkiem odmowy podpisania przez osobę zobowiązaną do alimentacji było wydanie decyzji w sprawie zwrotu gminie wydatków jakie poniosła ona na pokrycie kosztów pobytu w dps wówczas organ II instancji powinien – na skutek odwołania – taką decyzję uchylić w całości i umorzyć postępowanie pierwszej instancji. Należy bowiem zaznaczyć, że skoro przyjąć, iż opłata wnoszona za pobyt w dps przez osoby zobowiązane do alimentacji (małżonka, zstępnych i wstępnych pensjonariusza dps) wynika z umowy zawartej w trybie art. 103 ust. 2 ups (a co więcej ustawodawca określił jaki dochód pozwala na jej zawarcie, co powinno być przedmiotem ustaleń poczynionych przez organ administracji – powinien on bowiem sprawdzić, czy dochody strony takiej umowy pozwalają na jej zawarcie) to tym samym nie ma podstaw do określenia jej w drodze decyzji administracyjnej. Skoro bowiem przepis art. 103 ust. 2 ups wyraźnie stanowi, iż *„Kierownik ośrodka pomocy społecznej **ustala w drodze umowy z małżonkiem, zstępными przed wstępnymi mieszkańca domu wysokość wnoszonej przez nich opłaty za pobyt mieszkańca w domu pomocy społecznej**”*, to tym samym trzeba przyjąć iż ustawodawca nie przewidział możliwości określenia wysokości tejże opłaty w drodze decyzji administracyjnej. Formą właściwą – przewidzianą przez ustawodawcę - jest bowiem umowa zawierana odpowiednio z małżonkiem, zstępными, wstępnymi. Tym samym więc, z treści przepisów wynika, iż gmina (z której osoba została skierowana do dps) wnosi zastępczo opłatę w przypadku, gdy dochody mieszkańca nie są wystarczające na pokrycie tych kosztów, a także wówczas, gdy małżonek, zstępni przed wstępnymi nie wywiązują się z zawartej umowy. A co za tym idzie w decyzji wydanej w trybie art. 59 ust. 1 ups należałoby określić odpłatności za pobyt w domu pomocy społecznej samego pensjonariusza i gminy oraz osoby, która zawarła umowę w trybie art. 103 ust. 2 ups<sup>27</sup>. W orzecznictwie podkreśla się, iż „Treść normy prawnej zbudowanej w oparciu o przepis art. 61 ust. 2 pkt 2 ups nie pozostawia wątpliwości, że ponoszenie opłaty za pobyt w domu pomocy społecznej przez grupę zobowiązanych powinno następować zgodnie z umową zawartą w trybie art. 103 ust. 2 ups. Oznacza to przede wszystkim konieczność istnienia umowy, w której ustalone zostały parametry płatności owych osób za pobyt w domu pomocy społecznej członka ich rodziny. Istnienie umowy jest niezbędnym elementem do tego aby po stronie gminy powstało uprawnienie do domagania się zwrotu poniesionych przez gminę wydatków w trybie przepisu art. 61 ust. 3 ups. Bez zawarcia umowy nie istnieje możliwość postawienia komukolwiek z owych osób zarzutu niewywiązywania się

---

<sup>27</sup> Zob. wyrok WSA w Łodzi z dnia 6 listopada 2012 r., II SA/Łd 735/12.

z obowiązku ponoszenia opłat z tytułu pobytu w dps członka rodziny”<sup>28</sup>. Równocześnie judykatura zwraca uwagę na to, jak bardzo istotnym jest aby organ odniósł się do kwestii zawarcia umowy ustalającej odpłatność za pobyt w dps w oparciu o art. 61 ust. 2 pkt 2 ups<sup>29</sup>. Z kolei w wyroku z dnia 13 lutego 2013 r., w sprawie o sygn. akt VIII SA/Wa 887/12<sup>30</sup>, WSA w Warszawie wskazał, iż „Zobowiązanie do wnoszenia opłat powstaje najwcześniej od dnia, w którym osobie obowiązanej przewidzianej w art. 61 ust. 2 pkt 2 ups zostanie doręczone wezwanie do zawarcia umowy, o której mowa w art. 103 ust. 2 ustawy”. Należy się więc zastanowić, czy samo doręczenie wezwania do zawarcia umowy określonej w treści art. 103 ust. 2 ups osobie zobowiązanej do alimentacji jest podstawą do wskazania w decyzji wydanej w trybie art. 59 ust. 1 ups takiej osoby jako jednej ze zobowiązanych – obok pensjonariusza dps i gminy - do ponoszenia opłaty za pobyt w takim domu. Takie rozwiązanie trudno jednak zaakceptować.

Należy zwrócić uwagę na to, że w orzecznictwie prezentowany jest pogląd, iż niedopuszczalne jest wydanie decyzji administracyjnej na podstawie art. 104 ust. 3 w związku z art. 61 ust. 3 ups w odniesieniu do osób zobowiązanych na podstawie umowy do wnoszenia opłat za pobyt w domu pomocy społecznej członka ich rodziny. Co więcej sądy wskazują, iż w sytuacji, gdy małżonek lub krewny mieszkańca domu pomocy społecznej odmawia podpisania umowy, o której mowa w art. 103 ust. 2 ups, to organ pomocy społecznej winien wystąpić do sądu powszechnego z roszczeniem opartym na przepisie art. 64 kc<sup>31</sup>. Z kolei w wyroku WSA we Wrocławiu z dnia 21 maja 2009 r.<sup>32</sup>, wskazano iż „Przepis art. 61 ust. 3 ustawy o pomocy społecznej ustanawia materialnoprawną podstawę do dochodzenia przez gminę zwrotu poniesionych wydatków, lecz tylko w sytuacji, gdy osoby, które podpisały umowę nie wywiązują się z jej realizacji. Roszczenie o zwrot wydatków poniesionych przez gminę ma cywilnoprawny charakter, a jako taki może być przedmiotem sporu cywilnego między równoprawnymi stronami. Spory takie rozstrzygać mogą natomiast sądy powszechne. Nie może zatem przepis ten stanowić podstawy prawnej do wydania decyzji ustalającej wysokość należności podlegającej zwrotowi z tytułu poniesionych wydatków wniesionych zastępczo przez gminę za pobyt w domu pomocy, w sytuacji odmowy podpisania umowy przez osobę zobowiązaną, o której mowa w art. 103 ust. 2 ustawy”. Równocześnie w wyroku tym sąd wywodzi, iż „W przypadku, gdy małżonek lub krewny mieszkańca domu pomocy

---

<sup>28</sup> Wyrok WSA w Łodzi z dnia 7 marca 2013 r., II SA/Łd 1172/12, Lex nr 1303649.

<sup>29</sup> Zob. wyrok WSA w Łodzi z dnia 7 marca 2013 r., II SA/Łd 1172/12, Lex nr 1303649; por. też np. wyrok WSA w Łodzi z dnia 29 lutego 2012 r., II SA/Łd 72/12, publikowany na stronie <http://orzeczenia.nsa.gov.pl>

<sup>30</sup> Lex nr 1278068.

<sup>31</sup> Wyrok WSA w Warszawie z dnia 9 grudnia 2009 r., VIII SA/Wa 537/09, Lex nr 583656.

<sup>32</sup> Sygn. akt IV SA/Wr 30/09, Lex nr 580399.

społecznej, odmawia podpisania umowy, o której mowa w art. 103 ust. 2 ustawy o pomocy społecznej, to organ pomocy społecznej winien wystąpić do sądu powszechnego z roszczeniem opartym na przepisie art. 64 Kodeksu cywilnego. Niedopuszczalne jest natomiast wydanie decyzji administracyjnej na podstawie art. 104 ust. 3 w związku z art. 61 ust. 3 ustawy o pomocy społecznej, określającej wysokość kwoty poniesionych wydatków na świadczenie z pomocy społecznej, tj. wniesionej zastępczo przez gminę opłaty za pobyt w domu pomocy społecznej, w odniesieniu do osób zobowiązanych na podstawie umowy do wnoszenia opłat za pobyt w domu pomocy ich członka rodziny. Udokumentowana odmowa zawarcia umowy przez osobę zobowiązaną, nie uzasadnia wydania decyzji określającej wysokość wydatków poniesionych zastępczo przez gminę i zobowiązującej do ich zwrotu osobę, która odmówiła zawarcia umowy<sup>33</sup>.

3. Można jednak przyjąć i inne rozumienie przytoczonej powyżej regulacji prawnej, które także da się uzasadnić i można zaaprobować. Należy bowiem zwrócić uwagę na to, że w orzecznictwie z art. 61 ust. 3 ups wywodzi się również, że gmina (z której osoba została skierowana do dps) wnosi zastępczo opłatę w przypadku, gdy dochody mieszkańca nie są wystarczające na pokrycie tych kosztów, a także wówczas, gdy małżonek, zstępni przed wstępnymi nie wywiązują się z zawartej umowy<sup>34</sup>. Równocześnie przyjmuje się, że sama możliwość domagania się przez gminę zwrotu kwot, które wydała zastępczo za pobyt określonej osoby w dps jest domenom prawa administracyjnego, a tym samym niedopuszczalna jest droga sądowa w sprawie o zwrot takich wydatków w oparciu o przepis art. 61 ust. 2 pkt 2 ups. Przy czym poglądy te pojawiły się w judykaturze po podjęciu przez Sąd Najwyższy uchwały w dniu 29 października 2009 r. w sprawie o sygn. akt III CZP 77/09<sup>35</sup>.

W judykaturze wskazuje się, iż obowiązek wnoszenia opłat za pobyt w dps wynika z mocy art. 61 ust. 1 ups, niemniej jednak – jak wskazał WSA w Poznaniu w wyroku z dnia 10 grudnia 2013 r.<sup>36</sup> – „w celu jego realizacji konieczne jest skonkretyzowanie tego obowiązku poprzez zawarcie stosownej umowy, o której mowa w art. 103 ust. 2 u.p.s., bądź też poprzez wydanie władczego aktu (decyzji konstytutywnej na podstawie art. 104 ust. 3 u.p.s.). Jednak decyzja ustalająca odpłatność za pobyt w domu pomocy społecznej (wysokość należności podlegającej zwrotowi i termin zwrotu tej należności) może zostać wydana tylko

---

<sup>33</sup> Wyrok WSA we Wrocławiu z 21 maja 2009 r., IV SA/Wr 30/09, Lex nr 580399.

<sup>34</sup> Zob. wyrok WSA w Łodzi z dnia 6 listopada 2012 r., II SA/Łd 735/12.

<sup>35</sup> OSNC 2010/5/66. Pogląd ten został zaaprobowany w niektórych orzeczeniach sądów administracyjnych – zob. np. wyrok WSA w Łodzi z dnia 6 listopada 2012 r., II SA/Łd 735/12.

<sup>36</sup> Wyrok WSA w Poznaniu z dnia 10 grudnia 2013 r., II SA/Po 618/13, Lex nr 1417656.

wówczas, gdy osoby obowiązane do wnoszenia opłat nie wywiązują się z tego obowiązku”. Należy przy tym zauważyć, że również w praktyce orzeczniczej samorządowych kolegiów odwoławczych przyjmowano, iż przy negatywnej postawie osób zobowiązanych do wnoszenia opłaty za pobyt w dps członka ich rodziny, która przejawia się udokumentowaną odmową podpisania umowy, o której mowa w art. 103 ust. 2 ups, organ pomocy społecznej powinien wydać decyzję administracyjną na podstawie art. 104 ust. 3 w związku z art. 61 ust. 3 ups, w której zostałaby określona wysokość kwoty poniesionych wydatków na świadczenie z pomocy społecznej tj. wniesionej zastępczo przez gminę opłaty za pobyt mieszkańca w domu pomocy społecznej. Przy czym w decyzji tej powinna również zostać wskazana osoba zobowiązana do zwrotu należności, a jej wydanie musi być poprzedzone przeprowadzeniem – u osoby zobowiązanej do zwrotu należności – wywiadu środowiskowego, o którym mowa w art. 107 ust. 1 ups. Niezbędne jest bowiem dokładne ustalenie sytuacji materialnej i życiowej takiej osoby, aby wysokość ustalonej należności nie pozostawała w sprzeczności z ograniczeniami wynikającymi z treści art. 61 ust. 2 pkt 2 lit. a i b ups – ustawodawca założył bowiem, że kwota dochodu pozostająca po wniesieniu opłaty nie może być niższa niż 300% kryterium dochodowego. Kolegium podkreślało przy tym, iż ustawodawca nie przewidział możliwości żądania przez kierownika ośrodka pomocy społecznej, inny organ lub sąd zawarcia przedmiotowej umowy – jak np. w przypadków umów, o których mowa w art. 390 § 2 kc<sup>37</sup>. Tym samym więc przyjmowano, iż podstawą ustalenia wysokości opłaty, którą ma wносить członek rodziny osoby skierowanej do dps, jest umowa zawarta w trybie art. 103 ust. 2 ustawy, a dopiero udokumentowana odmowa jej zawarcia przez osobę zobowiązaną uzasadnia wydanie decyzji określającej wysokość wydatków poniesionych zastępczo przez gminę. Zatem w przypadku gdyby małżonek, wstępni czy zstępni pensjonariusza dps nie zawarli umowy, o której mowa w art. 103 ust. 2 ups – a więc nie zgodzili się dobrowolnie uiszczać opłaty za pobyt swoich bliskich w dps – wówczas opłatę jaką powinny uiszczać te podmioty ustali organ administracji.

Obecnie przyjmuje się więc dość powszechnie, że brak zawarcia umowy o której mowa w art. 61 ust. 2 pkt 2 ups przez małżonka, zstępnych lub wstępnych pensjonariusza dps nie oznacza jednak, że nie będą oni ponosili opłaty za pobyt w dps. Wobec braku takiej umowy organ wydaje bowiem w tej sprawie decyzję. Zgodnie bowiem z art. 61 ust. 3 ups *„W przypadku niewywiązywania się osób, o których mowa w ust. 2 pkt 1 i 2 oraz ust. 2a, z obowiązku opłaty za pobyt w domu pomocy społecznej opłaty te zastępczo wnosi gmina,*

---

<sup>37</sup> Decyzja SKO we Wrocławiu z dnia 21 czerwca 2007 r., SKO 4310/21/07, OwSS 2007/4/78/78.



*z której osoba została skierowana do domu pomocy społecznej. Gminie przysługuje prawo dochodzenia zwrotu poniesionych na ten cel wydatków*”. Należy również podkreślić, iż w orzecznictwie nie budzi wątpliwości to, że „umowa zawierana pomiędzy kierownikiem ośrodka pomocy społecznej, a małżonkiem albo zstępnymi bądź wstępnymi mieszkańca domu pomocy społecznej, nie jest wyłącznym źródłem obowiązku ponoszenia opłat przez te osoby za pobyt w domu pomocy społecznej. Z brzmienia art. 103 ust. 2 ups wynika, że celem takiej umowy nie jest nawiązanie cywilnoprawnego stosunku zobowiązaniowego do ponoszenia opłat za pobyt w domu pomocy społecznej, ale ustalenie wysokości opłaty wnoszonej przez te osoby, a więc opłaty, której obowiązek ponoszenia został już ustalony. Zawarcie umowy przewidzianej w art. 103 ust. 2 ups ma na celu umożliwienie małżonkowi, zstępnym i wstępnym zadeklarowanie opłacania wyższego odsetka opłaty, aniżeli wynika to z przepisów o minimalnych obciążeniach ustalonych w art. 61 ust. 2 pkt 2 lit. a i b ups”<sup>38</sup>. Również w wyroku z dnia 29 sierpnia 2013 r. WSA w Warszawie<sup>39</sup> podkreślał, że „zawarcie umowy przewidzianej w art. 103 ust. 2 u.p.s. ma na celu umożliwienie małżonkowi, zstępnym i wstępnym zadeklarowanie opłacania wyższego odsetka opłaty, aniżeli wynika to z przepisów o minimalnych obciążeniach wynikających z art. 61 ust. 2 pkt 2 lit a i b u.p.s.”. W judykaturze zwraca się też uwagę na to, iż „w pierwszej kolejności w dniu kierowania do domu pomocy społecznej należy określić wysokość opłaty za pobyt, a następnie w drodze umowy zawartej w trybie art. 103 ust. 2 u.p.s. dążyć do określenia obowiązków osób bliskich pensjonariuszowi. Zarówno pensjonariusz jak i jego bliscy – zobowiązaniu – muszą mieć pełną świadomość, co do tego, jakie i kto będzie ponosił opłaty związane ze skierowaniem do domu pomocy społecznej i dokonać świadomego wyboru, czy umieścić taką osobę w domu pomocy społecznej, czy inaczej rozwiązać kwestię koniecznej opieki nad nią”<sup>40</sup>. Stanowisko to zasługuje na aprobatę. Należy podkreślić, że również NSA stoi na stanowisku, iż „Zastępcze ponoszenie przez gminę opłat (art. 61 ust. 3 ups) może nastąpić jedynie wówczas, gdy osoby, na które obowiązek wnoszenia opłat został nałożony w drodze decyzji (art. 59 tej ustawy) lub podjęły się wnoszenia takiej opłaty na podstawie umowy (art. 103 ustawy), nie wywiązują się z tego obowiązku”<sup>41</sup>. Z kolei w wyroku z dnia 5 czerwca 2014 r. WSA

---

<sup>38</sup> Wyrok WSA w Rzeszowie z dnia 20 listopada 2012 r., II SA/Rz 861/12, Lex nr 1241372; zob. również wyrok WSA w Warszawie z dnia 10 lipca 2013 r., VIII SA/Wa 267/13, Lex nr 1352783; wyrok WSA w Poznaniu z dnia 14 maja 2014 r., II SA/Po 89/14, Lex nr 1474200; czy wyrok WSA w Warszawie z dnia 13 marca 2014 r., VIII SA/Wa 1142/13, Lex 1468434.

<sup>39</sup> Sygn. akt VIII SA/Wa 311/13, Lex nr 1368332.

<sup>40</sup> Wyrok WSA w Warszawie z dnia 29 sierpnia 2013 r., VIII SA/Wa 311/13, Lex nr 1368332; zob. również wyrok WSA w Warszawie z dnia 11 lipca 2012 r., VIII SA/Wa 1005/11 Lex 1276032.

<sup>41</sup> Wyrok NSA z dnia 30 października 2012 r., I OSK 653/12, ONSAiWSA z 2013/6/107.

w Gliwicach<sup>42</sup> wskazał, iż przewidziany w art. 61 ust. 1 ups obowiązek wnoszenia opłat za pobyt w domu pomocy społecznej musi być skonkretyzowany i zindywidualizowany w stosunku do każdej z osób, które miałyby takie opłaty ponosić. Przy czym co do zasady, konkretyzacja taka powinna nastąpić w drodze decyzji wydanej na podstawie art. 59 ust. 1 ups. Dalej sąd zaznaczył, iż „zastępcze ponoszenie opłat przez gminę, o którym mowa w art. 61 ust. 3 u.p.s. może mieć miejsce jedynie w sytuacji, w której osoby, na które obowiązek wnoszenia opłat został nałożony w drodze decyzji lub które podjęły się wnoszenia takiej opłaty na podstawie umowy, nie wywiązują się z tego obowiązku. Obowiązek partycypowania w kosztach utrzymania osoby skierowanej do domu pomocy społecznej osób wymienionych w art. 61 ust. 2 pkt 2 u.p.s. powinien zatem zostać określony już w decyzji o skierowaniu do domu pomocy społecznej i o ustaleniu opłaty za pobyt. Zatem nawet udokumentowana okoliczność odmowy zawarcia umowy, o której stanowi art. 103 ust. 2 u.p.s. (o ustaleniu opłaty za pobyt mieszkańca w domu pomocy społecznej), przez osobę wskazaną w treści art. 61 ust. 2 pkt 2 u.p.s., nie może stanowić wyłącznej podstawy do wydania decyzji o obowiązku zwrotu na rzecz gminy części opłaty ponoszonej przez taką osobę”<sup>43</sup>. Zatem należy przyjąć, iż „niezawarcie umowy nie jest przesłanką niezbędną do wydania decyzji ustalającej odpłatność za pobyt w domu pomocy społecznej. Umowa, o której mowa nie musi być zawarta z małżonkiem, wstępnym czy zstępnym aby organ ustalił opłatę za pobyt w formie decyzji administracyjnej na podstawie art. 59 ust. 1 u.p.s.”<sup>44</sup>. Równocześnie w wyroku z dnia 13 marca 2014 r. WSA w Warszawie wskazał, iż „podstawową przesłanką do dochodzenia przez gminę regresu wobec bliskich mieszkańca domu pomocy społecznej jest niewywiązywanie się przez nich z obowiązków określonych, czy to w drodze decyzji, czy też w drodze umowy”<sup>45</sup>. Z kolei w wyroku z dnia 7 sierpnia 2013 r., WSA w Warszawie<sup>46</sup> wskazał, iż „to w decyzji, o której mowa w art. 59 ust. 1 ups lub w drodze umowy, o jakiej mowa w art. 103 ust. 2 ups, doznają konkretyzacji powołane przepisy ustawy przez: określenie kwoty opłaty za pobyt w domu pomocy społecznej, wskazanie osób zobowiązanych do jej ponoszenia z kręgu podmiotów wskazanych w (...) przepisach, ustalenie przypadających na nich kwot opłaty oraz ewentualnie zwolnienie, stosownie do art. 64 u.p.s., w całości lub w części z ustalonej opłaty”<sup>47</sup>. W wyroku z dnia 15

---

<sup>42</sup> W sprawie o sygn. akt IV SA/GI 877/13, Lex nr 1508507.

<sup>43</sup> Wyrok WSA w Gliwicach z dnia 5 czerwca 2014 r., IV SA/GI 877/13, Lex nr 1508507.

<sup>44</sup> Wyrok WSA w Rzeszowie z dnia 15 stycznia 2014 r., II SA/Rz 1217/13, Lex nr 1424410.

<sup>45</sup> Wyrok WSA w Warszawie z dnia 13 marca 2014 r., VIII SA/Wa 1142/13, Lex nr 1468434; zob. również wyrok WSA w Warszawie z dnia 7 sierpnia 2013 r., VIII SA/Wa 43/13, Lex nr 1352818.

<sup>46</sup> W sprawie o sygn. akt VIII SA/Wa 43/13, Lex nr 1352818.

<sup>47</sup> Wyrok WSA w Warszawie z dnia 7 sierpnia 2013 r., VIII SA/Wa 43/13, Lex nr 1352818.

stycznia 2010 r.<sup>48</sup> NSA zwrócił uwagę na to, iż błędne jest stanowisko, że obowiązek gminy, o jakim mowa w art. 61 ust. 3 ups, należy pojmować jako świadczenie z pomocy społecznej, którego gmina ma udzielać bezzwrotnie zawsze wtedy, kiedy z obowiązku tego nie wywiązują się osoby zobowiązane w pierwszej kolejności. Co więcej sąd podkreślił, iż zawarcie umowy, o jakiej mowa w art. 103 ust. 2 ups, służy jedynie określeniu wysokości opłaty wnoszonej za pobyt mieszkańca w domu pomocy społecznej, natomiast sam obowiązek uiszczania opłat wynika z mocy ustawy, a nie z umowy. Skoro więc obowiązek członków rodziny osoby umieszczonej w domu pomocy społecznej, polegający na wnoszeniu związanych z tym opłat wynika wprost z art. 61 ust. 1 pkt 2 ups, to w sytuacji uchylania się od tego obowiązku przez osoby zobowiązane, gmina, która zastępczo poniosła wydatki, może egzekwować ich zwrot na drodze administracyjnej. Właściwą drogą wyegzekwowania takich należności przez gminę, jest wydanie decyzji na podstawie art. 104 ust. 3, w związku z art. 61 ust. 3 ups. Tym samym więc należałoby przyjąć, że w świetle poglądów prezentowanych w judykaturze na tle obowiązujących rozwiązań prawnych, że: po pierwsze, decyzja o skierowaniu do dps wydawana w trybie art. 59 ust. 1 ups powinna określać również wysokość opłaty za ten pobyt oraz wskazywać osoby, które powinny ją ponosić i wysokość przypadającą na poszczególne z nich; po drugie, należy dążyć do zawarcia umowy, o której mowa w art. 103 ust. 2 ups; a po trzecie, dopiero w ostatniej kolejności należy wydać decyzję w trybie art. 104 ust. 3 w związku z art. 61 ust. 3 ups – określając nią zwrot na rzecz gminy kwot, które wniosła ona zastępczo za małżonka, zstępnych czy wstępnych pensjonariusza dps.

4. Należy też zwrócić uwagę na to, że w praktyce osoby uchylające się od obowiązku ponoszenia odpłatności za pobyt w dps bardzo często – uzasadniając swoje postępowanie - wskazują na konieczność ponoszenia dużych wydatków. Trzeba jednak podkreślić, że obowiązujące przepisy prawa odnoszą się do dochodów, a nie wydatków. Zatem przy ustalaniu odpłatności za pobyt w dps znaczenie muszą mieć dochody osób zobowiązanych do alimentacji, a nie ich wydatki. Co więcej należy przyjąć, że bezwzględnym priorytetem - wśród wydatków każdej zobowiązanej do alimentacji osoby - powinny być koszty pomocy pensjonariuszowi dps. Ciężaru tego nie można bowiem przerzucać na innych - w tym również na gminę, ta bowiem ponosić powinna tylko te koszty, których ani pensjonariusz, ani osoby mu najbliższe - a taką najbliższą osobą zdaniem ustawodawcy jest jego małżonek, zstępni i wstępni - nie mogą ponieść z uwagi swoje zbyt niskie dochody. Poglądy takie są również prezentowane w judykaturze – wskazuje się bowiem, iż „dla ustalenia odpłatności osób

---

<sup>48</sup> Sygn. akt I OSK 1171/09, Lex nr 594941.

bliskich osoby przebywającej w domu pomocy społecznej nie mają znaczenia przyczyny umieszczenia osoby w domu pomocy społecznej, zaś obowiązki małżonka i krewnych takiej osoby są zależne wyłącznie od ich sytuacji dochodowej, o czym stanowi art. 61 ust. 2 pkt 2 u.p.s. Okoliczności dotyczące sytuacji rodzinnej, czy majątkowej nie mają zatem znaczenia dla ustalenia obowiązku ponoszenia opłaty przez zobowiązanego. Mogą natomiast stanowić podstawę do wydania przez organ administracji rozstrzygnięcia o zwolnieniu z obowiązku ponoszenia w całości lub w części ustalonej opłaty na podstawie art. 64 u.p.s.”<sup>49</sup>.

### III.

#### *Postulaty de lege ferenda*

1. Wydaje się, iż z uwagi na rozbieżność poglądów judykatury, a także znaczenie jakie ma kwestia odpłatności dla finansów gmin należałoby postulować wprowadzenie zmian w przepisach ups. Trzeba bowiem podkreślić, że również dzisiaj, mimo jak się wydaje ukształtowanej już linii orzeczniczej w sądach administracyjnych – zgodnej z uchwałą jaką podjął SN w dniu 29 października 2009 r.<sup>50</sup> - pojawiają się orzeczenia sądowe, które zdają się od niej w zasadniczy sposób odbiegać<sup>51</sup>. Ustawodawca powinien więc wyraźnie, w sposób nie budzący żadnych wątpliwości przesądzić kwestię zasad na jakich gmina może dochodzić zwrotu opłat, które uiściła zastępczo za pobyt swoich mieszkańców w dps – rozbieżności w orzecznictwie świadczą bowiem o tym, że obowiązujące przepisy budzą wątpliwości sądu, a co za tym idzie mogą sprawiać realne problemy również organom administracji. Należy też pamiętać, że mimo iż współcześnie w judykaturze zdecydowanie przeważają poglądy w myśl których gmina może niejako natychmiast żądać od osób zobowiązanych do alimentacji zwrotu kwot, które zastępczo wydała na opłacenie pobytu w dps, to jednak po pierwsze zdarzając się i inne poglądy, a po drugie, należy pamiętać, że orzeczenie sądu administracyjnego wiąże jedynie w sprawie, na tle której zapadło<sup>52</sup>. Przy czym nawet w przypadku gdyby kwestię wskazanych rozbieżności w orzecznictwie sądów

---

<sup>49</sup> Wyrok WSA w Warszawie z dnia 7 sierpnia 2013 r., VIII SA/Wa 43/13, Lex nr 1352828.

<sup>50</sup> W sprawie o sygn. akt III CZP 77/09, OSNC 2010/5/66.

<sup>51</sup> Należy tutaj chociażby wskazać na wyrok WSA w Łodzi z dnia 26 marca 2014 r., sygn. akt II SA/Łd 50/14, (Lex nr 1522706), w którym sąd wskazał, iż „Dopóki umowa nie zostanie zawarta, dopóty po stronie małżonka, zstępnego lub wstępnego nie istnieje skonkretyzowany i prawnie skuteczny obowiązek ponoszenia opłaty za pobyt w domu pomocy społecznej, a tylko niewywiązanie się z takiego obowiązku uprawnia gminę do dochodzenia zwrotu poniesionych na ten cel wydatków”. Nadto, w wyroku tym podniesiono iż w sytuacji, gdy nie doszło do zawarcia umowy (o której mowa w art. 103 ust. 2 ups), a równocześnie organ nie dysponuje orzeczeniem sądu powszechnego zastępującym oświadczenie woli osoby zobowiązanej do alimentacji o zobowiązaniu się do ponoszenia tychże opłat w określonej wysokości, to należy skonstatować brak materialno prawnych podstaw do obciążenia taką opłatą w jakimkolwiek zakresie.

<sup>52</sup> Zgodnie bowiem z treścią art. 153 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (tekst jedn. Dz. U. z 2012 r., poz. 270 ze zm.) – powoływanej dalej jako ppsa, w brzmieniu nadanym ustawą z dnia 9 kwietnia 2015 r. o zmianie ustawy – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. z 2015 r., poz. 658) obowiązującym od 15 sierpnia 2015 r. – „Ocena prawna i wskazania co do dalszego postępowania wyrażone w orzeczeniu sądu wiążą w sprawie organy, których działanie, bezczynność lub przewlekłe prowadzenie postępowania było przedmiotem zaskarżenia, a także sądy, chyba że przepisy prawa uległy zmianie”.

administracyjnych<sup>53</sup> rozstrzygnął NSA podejmując uchwałę – to i tak będzie ona wiązała składy sądów administracyjnych<sup>54</sup>, a nie organy administracji<sup>55</sup>. Zatem z uwagi na to, że na tle obowiązującej regulacji prawnej formułowane są w judykaturze różne poglądy, a to z kolei może świadczyć o tym, że przepisy nie są do końca jasne i bez wątplenia budzą wątpliwości – należałoby postulować ich zmianę. Należy przy tym pamiętać o tym, że regulacja prawna powinna z jednej strony zapewnić stałą i natychmiastową pomoc osobom potrzebującym (tj. takim które nie są same w stanie funkcjonować w codziennym życiu, nie otrzymują pomocy ze strony swoich najbliższych i nie stać ich na opłacenie w całości kosztów pobytu w dps), a z drugiej strony powinna ona umożliwiać gminie szybkie odzyskanie wyłożonych zastępczo (za małżonka, zstępnych i wstępnych pensjonariusza dps) na ten cel publicznych środków finansowych. Trudno bowiem zaakceptować fakt, iż gmina nie ma możliwości natychmiastowego odzyskania środków finansowych, które wyłożyła zastępczo – za osoby do tego zobowiązane – na poczet opłacenia pobytu w dps swoich mieszkańców, szczególnie w przypadku gdy są osoby zobowiązane do alimentacji, na których ciąży taki obowiązek. Nadto, również w przypadku gdy pensjonariusz dps ma majątek, który można na ten cel przeznaczyć.

2. Nie budzi wątpliwości że istnieje prawny obowiązek realizacji ciężących na administracji zadań w zakresie zapewnienia całodobowej opieki w domach pomocy społecznej. Nadto, gmina ma prawny obowiązek dopłacać swoim mieszkańcom do tego pobytu. Niemniej jednak nie można zapominać o tym, że nie powinna ona w żadnym przypadku przejmować obowiązków osób zobowiązanych do alimentacji względem pensjonariuszy dps. Gmina ma bowiem po pierwsze ograniczone możliwości finansowe, a po drugie ma obowiązek dbać o finanse publiczne. Analiza przyjętych przez ustawodawcę rozwiązań prawnych prowadzi do wniosku, iż nie chronią one w dostateczny sposób interesu publicznego. Regulacja prawna nie jest bowiem do końca jasna, a co za tym idzie gmina może mieć realne trudności z odzyskaniem kwot wyłożonych zastępczo za osoby zobowiązane względem pensjonariusza dps do alimentacji (małżonka, zstępnych i wstępnych). Ustawodawca nie przewidział bowiem w sposób nie budzący żadnych wątpliwości możliwości natychmiastowego wystąpienia przez gminę - która wyłożyła zastępczo środki

---

<sup>53</sup> Zgodnie bowiem z art. 15 § 1 pkt 2 ppsa NSA „podejmuje uchwały mające na celu wyjaśnienie przepisów prawnych, których stosowanie wywołało rozbieżności w orzecznictwie sądów administracyjnych”.

<sup>54</sup> W myśl art. 269 § 1 ppsa „Jeżeli jakikolwiek skład sądu administracyjnego rozpoznając sprawę nie podzieli stanowiska zajętego w uchwale składu siedmiu sędziów, całej Izby albo w uchwale pełnego składu Naczelnego Sądu Administracyjnego, przedstawia powstałe zagadnienie prawne do rozstrzygnięcia odpowiedniemu składowi. Przepis art. 187 § 1 i 2 stosuje się odpowiednio”.

<sup>55</sup> W literaturze wskazuje się jednak na to, że jedną z funkcji sądownictwa administracyjnego jest kształtowanie orzecznictwa administracyjnego – szerzej zob. J. P. Tarno [w:] J. P. Tarno, E. Frankiewicz, M. Sieniuc, M. Szewczyk, J. Wyporska, *Sądowa kontrola administracji*, Warszawa 2006 r., s. 26 – 27, a także wskazana tam literatura.

finansowe za pobyt w dps, mimo istnienia osób zobowiązanych do alimentacji i ich możliwości finansowych – z regresem do tych podmiotów. O wątpliwościach tych świadczą rozbieżności w orzecznictwie sądów administracyjnych. Przy czym wobec znacznych kosztów, jakie na ten cel ponoszą co miesiąc gminy trudno zaakceptować taką budzącą wątpliwości regulację prawną. Należałoby więc postulować wprowadzenie zmian w przepisach ups – trzeba bowiem w sposób wyraźny i nie budzący wątpliwości uregulować tę kwestię. Gminy muszą oczywiście – z racji stojących przed nimi zadań reagować natychmiast – a co za tym idzie muszą wносить zastępczo opłaty za pobyt swoich mieszkańców w dps, a więc niejako na bieżąco uiszczać brakujące środki finansowe. Niemniej jednak muszą mieć również możliwość szybkiego ich odzyskania w przypadku, gdy osoby zobowiązane do alimentacji wobec pensjonariusza dps nie realizują swoich ustawowych obowiązków. Należy bowiem pamiętać, że gminy wydatkują na ten cel środki publiczne, a więc środki o które należy w sposób szczególny dbać. Tym bardziej dzisiaj, gdy pomoc społeczna musi bardzo często reagować – coraz więcej osób potrzebuje bowiem różnego rodzaju wsparcia, a co za tym idzie musi też mieć na ten cel pieniądze i wydawać je w sposób prawidłowy. Nie można przy tym zapominać, że zgodnie z wolą ustawodawcy *„Pomoc społeczna jest instytucją polityki społecznej państwa, mającą na celu umożliwienie osobom i rodzinom przezwyciężanie trudnych sytuacji życiowych, których nie są one w stanie pokonać, wykorzystując własne uprawnienia, zasoby i możliwości”* (art. 2 ust. 1 ups); a jej zadaniem jest zapobieganie takim właśnie sytuacjom – przez podejmowanie działań zmierzających do życiowego usamodzielnienia osób i rodzin oraz ich integracji ze środowiskiem (art. 3 ust. 2 ups). Co więcej *„Pomoc społeczna wspiera osoby i rodziny w wysiłkach zmierzających do zaspokojenia niezbędnych potrzeb i umożliwia im życie w warunkach odpowiadających godności człowieka”* (art. 3 ust. 1 ups), a *„Potrzeby osób i rodzin korzystających z pomocy powinny zostać uwzględnione, jeżeli odpowiadają celom i mieszczą się w możliwościach pomocy społecznej”* (art. 3 ust. 4 ups).

Należy więc wprowadzić jasne reguły, które pozwolą gminie na bieżąco odzyskiwać wyłożone zastępczo środki finansowe na pobyt w dps swoich mieszkańców. Nie można się bowiem zgodzić na to, aby to gminy przejmowały całkowitą odpowiedzialności finansową za osoby zobowiązane względem pensjonariuszy dps do alimentacji. Wydaje się również, iż refleksja potrzebna jest także nad samą koncepcją umowy, o której mowa w treści art. 103 ust. 2 ups. Skoro bowiem współcześnie w judykaturze przyjmuje się zazwyczaj, że zawarcie umowy przewidzianej w tym przepisie ma na celu umożliwienie małżonkowi, zstępnym i wstępnym pensjonariusza dps zadeklarowanie opłacania wyższego odsetka opłaty, aniżeli to

wynika z przepisów o minimalnych obciążeniach ustalonych w art. 61 ust. 2 pkt 2 lit a) i b) ups – to wydaje się, iż w większości przypadków umowa ta będzie zbędna. W praktyce bowiem niezwykle rzadko osoby zobowiązane do alimentacji biorą na siebie większy ciężar, niż to wynika z przepisów prawa. Tym samym więc należałoby rozważyć wprowadzenie przez ustawodawcę takich rozwiązań, z których będzie wynikało, iż umowa o której mowa w art. 103 ust. 2 ups będzie wchodziła w grę jedynie wówczas, gdy osoby zobowiązane do alimentacji mają zamiar płacić więcej niż to wynika z decyzji o skierowaniu do dps, bądź opłatę za pobyt w dps pragnie uiszczać inna osoba, która nie ma obowiązku alimentacyjnego względem pensjonariusza dps. W każdym innym przypadku należałoby w decyzji o skierowaniu do dps określać zarówno opłatę za ten pobyt, jak również osoby zobowiązane do jej uiszczenia wraz z określeniem konkretnych kwot które na nie przypadają. Wobec powyższego można byłoby zaproponować wprowadzenie zmiany w treści art. 61 ups. Po pierwsze należałoby postulować wykreślenie w art. 61 ust. 2 pkt 2 ups formuły: „- zgodnie z umową zawartą w trybie art. 103 ust. 2”. Równocześnie na końcu art. 61 ust. 2 ups należałoby dopisać: „- przy czym opłata ta jest ustalana w decyzji o skierowaniu do domu pomocy społecznej”. Tym samym więc przepis art. 61 ust. 2 pkt 2 powinien otrzymać następujące brzmienie: „małżonek, zstępni przed wstępnymi:

a) w przypadku osoby samotnie gospodarującej, jeżeli dochód jest wyższy niż 300% kryterium dochodowego osoby samotnie gospodarującej, jednak kwota dochodu pozostająca po wniesieniu opłaty nie może być niższa niż 300% tego kryterium,

b) w przypadku osoby w rodzinie, jeżeli posiadany dochód na osobę jest wyższy niż 300% kryterium dochodowego na osobę w rodzinie, z tym że kwota dochodu pozostająca po wniesieniu opłaty nie może być niższa niż 300% kryterium dochodowego na osobę w rodzinie; - przy czym opłata ta jest ustalana w decyzji o skierowaniu do domu pomocy społecznej”.

Nadto, przepis art. 61 ust. 2c powinien ulec zmianie – uzyskując następujące brzmienie: „W przypadku, o którym mowa w ust. 2a stosuje się art. 103 ust. 2”. Równocześnie należałoby dodać do art. 61 ust. 2d o następującym brzmieniu: „W przypadku gdy małżonek, zstępni lub wstępni chcą zadeklarować kwotę opłaty wyższą niż to wynika z treści art. 61 ust. 2 pkt 2 wówczas po wydaniu decyzji o skierowaniu do domu pomocy społecznej zawierają umowę, o której mowa w art. 103 ust. 2”. Co więcej zmianie powinien też ulec przepis art. 61 ust. 3 ups – należy zaproponować następujące jego brzmienie: „W przypadku niewywiązywania się osób, o których mowa w ust. 2 pkt 1 i 2 oraz ust. 2a, z obowiązku opłaty za pobyt w domu pomocy społecznej określonej w decyzji o skierowaniu do domu pomocy społecznej lub w umowie o której mowa w art. 103 ust. 2 - opłaty te zastępczo wnosi gmina, z której osoba

*została skierowana do domu pomocy społecznej. Gminie przysługuje prawo dochodzenia zwrotu poniesionych na ten cel wydatków. W sprawie zwrotu poniesionych na ten cel wydatków właściwa gmina wydaje decyzję określającą zastępczo uiszczoną kwotę wraz z odsetkami – nie rzadziej jednak niż raz na kwartał”.*

Takie zmiany spowodują, iż kwestia opłat za pobyt w domach pomocy społecznej przestanie budzić wątpliwości. Niemniej jednak wydaje się, że konieczne jest również podjęcie szeroko zakrojonych działań poza prawnych w postaci chociażby odpowiedniej kampanii społecznej. Taka kampania informacyjna jest konieczna, bowiem współczesne społeczeństwo zdaje się zapomniało, iż to na rodzinie, a nie na organach administracji, ciąży obowiązek pomocy i wsparcia (w tym również finansowego) jej członków.

## **Bibliografia:**

### Wykaz literatury:

1. T. Kuta, Rola administracji usług w zaspokajaniu potrzeb socjalno-bytowych i oświatowo – kulturalnych obywateli [w:] Administracja publiczna u progu XXI wieku. Prace dedykowane prof. zw. dr hab. Janowi Szreniawskiemu z okazji Jubileuszu 45-lecia pracy naukowej, Przemysł 2000 r., s. 336 i n.;
2. Cz. Martysz, S. Nitecki, G. Szpor, *Komentarz do ustawy o pomocy społecznej*, Gdańsk 2001 r.;
3. A. Miruć, J. Maćkowiak, Administracja pomocy społecznej w Polsce [w:] Jednostka w demokratycznym państwie prawa, red. nauk. J. Filipek, Bielsko-Biała 2003 r.
4. L. Sierpowska, Komentarz do art. 96 ustawy o pomocy społecznej, Lex el.;
5. J. P. Tarno, E. Frankiewicz, M. Sieniuc, M. Szewczyk, J. Wyporska, *Sądowa kontrola administracji*, Warszawa 2006 r.;

### Wykaz orzecznictwa:

1. Decyzja SKO we Wrocławiu z dnia 21 czerwca 2007 r., SKO 4310/21/07, OwSS 2007/4/78/78;
2. Wyrok WSA w Bydgoszczy z dnia 23 stycznia 2008 r., II SA/Bd 884/07, Lex nr 499736;
3. Wyrok WSA we Wrocławiu z 21 maja 2009 r., IV SA/Wr 30/09, Lex nr 580399;
4. Uchwała SN z dnia 29 października 2009 r., III CZP 77/09, OSNC 2010/5/66;
5. Wyrok WSA w Warszawie z dnia 9 grudnia 2009 r., VIII SA/Wa 537/09, Lex nr 583656;
6. Wyrok NSA z dnia 15 stycznia 2010 r., I OSK 1171/09, Lex nr 594941;
7. Wyrok WSA w Łodzi z dnia 29 lutego 2012 r., II SA/Łd 72/12, publikowany na stronie <http://orzeczenia.nsa.gov.pl>
8. Wyrok WSA w Warszawie z dnia 11 lipca 2012 r., VIII SA/Wa 1005/11 Lex 1276032;
9. Wyrok NSA z dnia 30 października 2012 r., I OSK 653/12, ONSAiWSA z 2013/6/107;
10. Wyrok WSA w Łodzi z dnia 6 listopada 2012 r., II SA/Łd 735/12;
11. Wyrok WSA w Rzeszowie z dnia 20 listopada 2012 r., II SA/Rz 861/12, Lex nr 1241372;
12. Wyrok WSA w Warszawie z dnia 13 lutego 2013 r., VIII SA/Wa 887/12, Lex nr 1278068;
13. Wyrok WSA w Łodzi z dnia 7 marca 2013 r., II SA/Łd 1172/12, Lex nr 1303649;
14. Wyrok WSA w Warszawie z dnia 10 lipca 2013 r., VIII SA/Wa 267/13, Lex nr 1352783;
15. Wyrok WSA w Warszawie z dnia 7 sierpnia 2013 r., VIII SA/Wa 43/13, Lex nr 1352818;
16. Wyrok WSA w Warszawie z dnia 29 sierpnia 2013 r., VIII SA/Wa 311/13, Lex nr 1368332;
17. Wyrok WSA w Poznaniu z dnia 10 grudnia 2013 r., II SA/Po 618/13, Lex nr 1417656;
18. Wyrok WSA w Rzeszowie z dnia 15 stycznia 2014 r., II SA/Rz 1217/13, Lex nr 1424410;
19. Wyrok WSA w Warszawie z dnia 13 marca 2014 r., VIII SA/Wa 1142/13, Lex nr 1468434;
20. Wyrok WSA w Łodzi z dnia 26 marca 2014 r., sygn. akt II SA/Łd 50/14, Lex nr 1522706;
21. Wyrok WSA w Poznaniu z dnia 14 maja 2014 r., II SA/Po 89/14, Lex nr 1474200;
22. Wyrok WSA w Gliwicach z dnia 5 czerwca 2014 r., IV SA/Gl 877/13, Lex nr 1508507;

### Wykaz aktów prawnych:

23. Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego, tekst jedn. Dz. U. z 2013 r., poz. 267 ze zm.;



24. Ustawa z dnia 17 czerwca 1966 r. o postępowaniu egzekucyjnym w administracji, tekst jedn. Dz. U. z 2014 r., poz. 1619 ze zm.;
25. Ustawa z dnia 19 sierpnia 1994 r. o ochronie zdrowia psychicznego, tekst jedn. Dz. U. z 2011 r., Nr 231, poz. 1375 ze zm.;
26. Ustawa z dnia 2 kwietnia 1997 r. Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej, Dz. U. Nr 78, poz. 483 ze zm.;
27. Ustawa z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, tekst jedn. Dz. U. z 2012 r., poz. 270 ze zm.;
28. Ustawa z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie; tekst jedn. Dz. U. z 2014 r., poz. 1118 ze zm.;
29. Ustawa z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej, tekst jedn. Dz. U. z 2015 r., poz. 163 ze zm.;
30. Rozporządzenie Rady Ministrów z 17 lipca 2012 r. w sprawie zweryfikowanych kryteriów dochodowych oraz kwot świadczeń pieniężnych z pomocy społecznej, Dz. U. z 2012 r., poz. 823;
31. Zarządzenia Prezydenta Miasta Łodzi z dnia 21 marca 2014 r. nr 5941/VI/14 w sprawie ustalenia średniego miesięcznego kosztu utrzymania mieszkańca w domach pomocy społecznej prowadzonych przez Miasto Łódź, Dz. Urz. Woj. Łódzkiego z dnia 27 marca 2014 r., poz. 1502;
32. Ustawa z dnia 9 kwietnia 2015 r. o zmianie ustawy – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, Dz. U. z 2015 r., poz. 658;